

Impulse zum Wandel von Interessen und AkteurInnennetzwerken in der österreichischen Waldpolitik: das Beispiel des Österreichischen Walddialoges

Hogl, Karl; Nordbeck, Ralf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hogl, K., & Nordbeck, R. (2007). Impulse zum Wandel von Interessen und AkteurInnennetzwerken in der österreichischen Waldpolitik: das Beispiel des Österreichischen Walddialoges. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(4), 405-424. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-211435>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Karl Hogl / Ralf Nordbeck (Wien)

Impulse zum Wandel von Interessen und AkteurInnennetzwerken in der österreichischen Waldpolitik: Das Beispiel des Österreichischen Walddialoges¹

Waldpolitik ist in Österreich durch eine lange bestehende, enge Verflechtung der zentralen staatlichen AkteurInnen und WaldeigentümerInnenverbände charakterisiert. Dieser Beitrag untersucht am Beispiel der österreichischen Waldpolitik, wie ein vergleichsweise geschlossenes Politikfeldnetzwerk auf externe Öffnungsimpulse reagiert: auf Vorgaben der internationalen Politik, Anreize durch EU-Rechtsakte und auf Konflikte im nationalen Politikfeld. Ihre Wirkung manifestiert sich im „Österreichischen Walddialog“, einem breit angelegten, partizipativen Dialogprozess, der uns als Fallstudie dient. Im Ergebnis stellen wir eine partielle Öffnung des Politikfeldnetzwerkes fest, sowohl in inhaltlicher Hinsicht als auch mit Blick auf die Beteiligung von AkteurInnen. Als Barrieren gegen eine weitere Öffnung zeigten sich zum einen institutionelle Faktoren, wie die föderale Kompetenzverteilung, und zum anderen die Handlungslogiken der AkteurInnen. Reaktive Handlungslogiken zwecks Domänensicherung und ein teils geringes Engagement von AkteurInnen haben die thematische Offenheit des Prozesses und die Reichweite des sektorübergreifenden Ansatzes beschränkt. Der politische Willen seitens des federführenden Ressorts, im Walddialog zu breit akkordierten Ergebnissen zu gelangen, sowie die vermittelnde Rolle einer Gruppe von ProponentInnen der Öffnung haben dennoch einen breiten, partizipativen Prozess ermöglicht und es erlaubt, konkrete und implementationsorientierte Ergebnisse zu erzielen.

*Keywords: Waldpolitik, Waldprogramm, Walddialog AkteurInnennetzwerke, Politikwandel
forest policy, forest programme, forest dialogue, actors networks, policy change*

1. Einleitung

Das Politikfeld „Waldpolitik“ ist in Österreich durch eine lange bestehende, enge Verflechtung der zentralen staatlichen AkteurInnen aus Politik und Verwaltung und der Interessenverbände der Wirtschaft bzw. WaldeigentümerInnenseite charakterisiert. Das traditionell dominierende Muster der Interessenvermittlung kann als Beispiel für sektoralen Korporatismus mit Hang zur Klientelpolitik bezeichnet werden. Die Sektorpolitik wurde bzw. wird zu einem guten Teil von einem engen Zirkel staatlicher AkteurInnen und von wenigen, aber einfluss-

reichen Interessenverbänden formuliert und implementiert.

Dieses bislang vorherrschende Muster der Interessenvermittlung wurde in den letzten Jahren vor neue Herausforderungen gestellt. Mit der Bedrohung des Waldes durch Immissionen in Europa und großflächigem Waldverlust in den Tropen nahm die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit für Waldfragen zu. Druck entstand einerseits durch die öffentliche Thematisierung der Waldbewirtschaftung auf nationaler Ebene, die primär von Umweltgruppen betrieben wurde; so zum Beispiel in der Waldsterbensdebatte Mitte der 1980er Jah-

re, im Diskurs über den Schutz der Tropenwälder und bei der Ausweisung von Schutzgebieten nach den EU Habitats- und Vogelschutzrichtlinien. Gleichzeitig wird seit dem EU-Beitritt Österreichs die nationale Waldpolitik zunehmend durch europäische Programme geprägt, allen voran durch Programme der Agrar- und der Naturschutzpolitik. Darüber hinaus sehen sich die KernakteurInnen Anforderungen gegenüber, die aus Vereinbarungen der internationalen Waldpolitik resultieren.

Zum anderen bieten aktuelle politische Entwicklungen der Waldpolitik neue Chancen. So sind in angrenzenden Politikbereichen, etwa im Bereich der Förderung erneuerbarer Energieträger (Biomasse), neue Möglichkeiten entstanden, welche die AkteurInnen des Sektors politisch und wirtschaftlich nutzen wollen. Insgesamt gehen von den angesprochenen Herausforderungen und Chancen Impulse aus, das traditionell eher geschlossene Politikfeldnetzwerk zu öffnen.

Vereinfacht dargestellt, reagieren die etablierten KernakteurInnen gegenwärtig mit zwei unterschiedlichen Strategien. Eher progressive AkteurInnen stehen der Öffnung des sektoralen Netzwerks positiv gegenüber, gleichermaßen um den Herausforderungen gerecht zu werden und neue Chancen zu nutzen. Konservativere AkteurInnen hingegen sind bestrebt, das Netzwerk selektiv nur soweit zu öffnen, wie es internationale bzw. europäische Vorgaben erfordern.

Der „Österreichische Walddialog“, ein konsensorientierter Dialogprozess unter breiter Beteiligung von rund achtzig AkteurInnen, dient als Fallbeispiel zur Untersuchung des Reagierens des walddpolitischen Netzwerkes auf Öffnungsimpulse. Er stellt für die österreichische Waldpolitik einen neuartigen, strategischen Ansatz dar und geht hinsichtlich seiner generellen Zielsetzungen sowie der prozeduralen Prinzipien auf internationale und paneuropäische Vereinbarungen zurück. In diesem mehrjährigen Dialogprozess waren AkteurInnen von außerhalb des traditionellen Waldpolitiknetzwerkes im engeren Sinne eingebunden und konnten ihre Themen auf die sektorpolitische

Agenda setzen. Im Walddialog wurden auch walddpolitisch wichtige Programme der Europäischen Union behandelt. Nicht zuletzt waren es vor allem Anreize des EU-Programms zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die beitragen, den Widerstand zentraler Akteure gegen die Etablierung eines derart breit angelegten, partizipativen Prozesses zu überwinden. Damit tauchen in der Fallstudie „Walddialog“ drei wesentliche Quellen für Veränderungsimpulse auf. Anhand der Fallstudie wollen wir folgenden Fragen nachgehen:

- Wie reagieren die AkteurInnen des traditionell eher geschlossenen Politikfeldnetzwerkes auf Öffnungsimpulse aus der internationalen und europäischen Politik?
- Wie nutzen bislang i.d.R. außenstehende Akteure Chancen, die sich ihnen durch diese Öffnungsimpulse bieten?
- Welche Wirkungen gehen von einem strategischen Dialogprozess, der programmatisch den Anspruch breiter Beteiligung und erhöhter intersektoraler Koordination erhebt, hinsichtlich des Wandels von AkteurInnennetzwerken aus?

Neben empirischen Ergebnissen aus früheren Projekten, insbesondere der Studie von Voitleithner (2003; 2004) zur Vorphase bzw. den Ausgangsbedingungen des Prozesses, baut die Fallstudie zum Österreichischen Walddialog methodisch auf drei Ansätzen auf: einer umfangreichen Analyse der Prozessdokumente (Grundlagenpapiere, Stellungnahmen, Arbeits- und Ergebnisdokumente des Walddialoges), einer begleitenden Beobachtung im Wege der Teilnahme an Sitzungen des Walddialoges und auf Leitfadeninterviews mit 23 Akteuren des Prozesses, die zwischen Juni und November 2006 durchgeführt wurden. Die Auswahl der InterviewpartnerInnen zielte darauf ab, sowohl staatliche als auch nicht-staatliche AkteurInnen der beteiligten Sektoren abzudecken, und neben AkteurInnen der Bundesebene auch VertreterInnen der Bundesländer zu erfassen. Die Interviews wurden vollständig transkribiert. Die systematische Auswertung der Transkripte erfolgte mittels des Textanalyseprogramms MAXQDA.

2. Das Netzwerk waldpolitischer AkteurInnen: Impulse zur Öffnung sektoraler Entscheidungsstrukturen

Waldeigentum ist in Österreich durch Privatwald und ein hohes Maß an Fragmentierung charakterisiert. Rund achtzig Prozent des heimischen Waldes ist in Privateigentum, 99 Prozent der rund 150.000 WaldeigentümerInnen besitzen weniger als 200 Hektar Wald, in Summe rund die Hälfte der österreichischen Gesamtwaldfläche (BMLFUW 2005). Der Großteil des Kleinwaldes wird von Haupt- und NebenerwerbslandwirtInnen bewirtschaftet.

Diese Eigentumsverhältnisse finden Ausdruck in der Interessenvertretung. Die Sicherung der Eigentumsrechte und der Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Nutzung des Waldes, primär in Form der Holzproduktion, sind zentrale Ziele, die im Wertesystem von Forstleuten traditionell fest verankert sind (Glück 1995).

Obwohl Österreich ein sehr walddreiches Land ist, rund 47 Prozent der Landesfläche sind mit Wald bedeckt, spielt die Forstwirtschaft aus volkswirtschaftlicher Sicht eine untergeordnete Rolle. Der unmittelbare Beitrag der Waldbewirtschaftung zum Bruttoinlandsprodukt betrug 2005 rund 0,3 Prozent, der Beitrag des Forstsektors im weiteren Sinne (einschließlich der Holz- und Papierwirtschaft) lag bei 3,3 Prozent (Statistik Austria 2006). In der Forst- und Holzwirtschaft sind rund 130.000 Personen beschäftigt (3,6% aller Beschäftigten), davon in der Forstwirtschaft selbst rund 15.000 Personen (Schwarzbauer 1994, 4, aktualisiert).² Entsprechend der geringen unmittelbaren wirtschaftlichen Bedeutung ist auch das politische Gewicht der Forstwirtschaft relativ gering. Im Vergleich zur Landwirtschaft kann die Forstwirtschaft nur in geringem Maße öffentliche Mittel für sich beanspruchen (Pregernig 1999a, 17).

Im Allgemeinen ist das Interesse politischer Parteien an waldpolitischen Fragen gering. Waldpolitische Themen geraten nur in Ausnahmefällen, wie etwa im Fall der Waldsterbensdebatte Mitte der 1980er Jahre, in das Licht der medialen Öffentlichkeit. Waldpolitik im enge-

ren Sinne wird primär von den für Forstwesen auf Bundes- und Länderebene zuständigen Fachbürokratien gemeinsam mit den Interessenverbänden der WaldbesitzerInnen geprägt. Aus ihrer engen Zusammenarbeit, hat sich über Jahrzehnte ein eng koordiniertes Politikfeld-Netzwerk³ entwickelt.

2.1. Interessenvermittlung in der österreichischen Waldpolitik

Um allfällige Veränderungen des Systems der Interessenvermittlung diskutieren zu können, wird vorweg die Ausgangssituation auf Basis vorliegender Literatur dargestellt (für detaillierte Beschreibungen vgl. Glück 1976 und 1987, Krott 1987 und 1990 sowie Pregernig 1999a und 1999b).

Forstwesen ist in Österreich in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Die Ressortzuständigkeit auf Bundesebene liegt beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), innerhalb dessen eine eigene Sektion für das „Forstwesen“ zuständig zeichnet. In mittelbarer Bundesverwaltung sind Landesforstbehörden für die Vollziehung zuständig. Im Rahmen der Implementierung des Forstrechts und der forstlichen Förderung steht die Forstbehörde in engem Kontakt mit ihrer Klientel, sowohl mit den WaldbesitzerInnen selbst als auch mit deren Interessenverbänden. So werden etwa Bundesmittel zur forstlichen Förderung gleichzeitig von den Landesforstbehörden, den Landesforstdirektionen bei den Ämtern der Landesregierungen sowie Bezirksforstbehörden, und den Forstabteilungen der Landeslandwirtschaftskammern vergeben. Beide verfolgen mit der Verteilung der Mittel (auch) informelle Interessen. Die Forstbehörde wird in die Lage versetzt, auf die Waldbewirtschaftung Einfluss zu nehmen und dabei gute Beziehungen zur Praxis zu unterhalten. Die Forstabteilungen der Landeslandwirtschaftskammern verdanken diesem System die Rolle des Förderungsverteilers und können dauerhaft Einfluss auf die Förderprogramme des Bundes und

deren Implementation nehmen (Krott 1986, 219f.). Im Gegenzug kann die Behörde mit Kooperation und Mäßigung der politischen Forderungen seitens der Kammern und anderer WaldbesitzerInnenverbände rechnen. Die Verflechtung, die wie hier am Beispiel des Förderungswesens gezeigt über die Formulierung von Programmen hinaus bis in die Implementation reicht, stabilisiert die Beziehung. Das Arrangement ist Teil der seit Jahrzehnten institutionalisierten, engen Kooperation und Konsensorientierung zwischen den erwähnten zentralen staatlichen AkteurInnen und WaldbesitzerInnenverbänden. Die Verbände der Forstwirtschaft sind „natürlicher Referenzpunkt“ der Tätigkeit der staatlichen Verwaltung (Hogl 1998, 3).

Zentrale Interessenverbände der österreichischen WaldbesitzerInnen sind auf Bundesebene die Landwirtschaftskammer Österreich (LKÖ), in der Forstwirtschaft in der Fachabteilung „Forst- und Holzwirtschaft, Energie“ organisiert ist, und der freie Verband „Land & Forst Betriebe Österreich“ (LFB). Als Dachorganisation der Landeslandwirtschaftskammern zählt die LKÖ vor allem viele bäuerliche KleinwaldbesitzerInnen zu ihrer Klientel. Sie vertritt agrar- und forstwirtschaftliche Interessen gegenüber staatlichen AkteurInnen und den anderen Sozialpartnerverbänden. In der Waldpolitik ist die LKÖ einer der einflussreichsten AkteurInnen.

Der Verband LFB vertritt vor allem die Interessen größerer Forstwirtschaftsbetriebe. Rund achtzig Prozent des Großwaldbesitzes sind Mitgliedsbetriebe, sie repräsentieren rund ein Drittel der österreichischen Waldfläche (ca. 1,4 Mio. Hektar). Im Zentrum der Aufgaben von LFB steht die Wahrung privater Waldeigentumsrechte.

Neben diesen beiden zentralen Verbänden der WaldbesitzerInnen besteht ein breites Netzwerk weiterer forstlicher Interessenorganisationen mit unterschiedlichem Aufgabenfokus, etwa der Waldverbände auf Bundes- und Länderebene, die sich primär gemeinschaftlicher Holznutzung und -vermarktung widmen und dabei aufs Engste mit Landwirtschaftskammerorganisationen zusammenarbeiten, so-

wie von Verbänden forstlicher Berufsgruppen (z.B. Forstakademikerverbände und Försterverbände). Die umfassendste Standesorganisation des Sektors ist der Österreichische Forstverein, in dem der „Forstmannsstand“ weitgehend organisiert ist. Zum Forstmannsstand zählen WaldbesitzerInnen sowie Forstfachkräfte aus Privatbetrieben, Kammern und aus staatlichen Verwaltungen (Glück 1987, 48). Die Mitgliedschaft im Forstverein wird von in diesen Bereichen Tätigen weithin als selbstverständlich angenommen. Insgesamt hat der Forstverein nach eigenen Angaben rund 4.500 Mitglieder (Österreichischer Forstverein 2007). Damit sind grob geschätzt rund zwei Drittel der potenziellen Mitglieder organisiert (Pregernig 1999b).⁴ Zentraler Tätigkeitsbereich des Forstvereins ist Öffentlichkeitsarbeit, nach innen, zur Klärung gemeinsamer Standpunkte, sowie nach außen, um die Standpunkte des Sektors zu präsentieren.

Über den Bereich der Urproduktion hinaus pflegen die Vertretungen der WaldbesitzerInnen lange institutionalisierte Verbindungen zu den Interessenverbänden der Holz- und Papierindustrien. Dabei handelt es sich um Arbeitsplattformen, die teils zur Behandlung von Interessenkonflikten entlang der Wertschöpfungskette gegründet wurden, wie z.B. das 1972 gegründete „Kooperationsabkommen Forst-Platte-Papier“ (FPP), oder um Ressourcen entlang der Wertschöpfungskette zu bündeln und gemeinsame Interessen zu verfolgen, wie im Rahmen von Proholz Austria, einer Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Forst- und Holzwirtschaft, die branchenübergreifendes Holzproduktmarketing betreibt. In diese Kategorie fällt auch die paneuropäische Holzzertifizierungsinitiative Austria (PEFC Austria), das ein Rahmenwerk zur Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung auf nationaler Ebene anbietet, sowie die erwähnte FPP, die neben dem Erarbeiten „technischer“ Problemlösungen zwischen den MarktpartnerInnen, auch der Vertretung gemeinsamer Interessen durch Öffentlichkeitsarbeit dient.

Die prägenden waldpolitischen Konflikte der letzten beiden Jahrzehnte waren solche zwi-

schen Ansprüchen des Umwelt- und Naturschutzes einerseits und Interessen der wirtschaftlichen Waldnutzung andererseits. Daneben führten regional Forderungen der Tourismus- und Freizeitwirtschaft zu Konflikten, wobei es aus Sicht der WaldbewirtschafterInnen meist um Störungen der Wald- und Jagdwirtschaft durch Sport- und Erholungsaktivitäten und deren Abgeltung geht, während die Freizeitwirtschaft Interesse an einer möglichst weitgehenden Öffnung der Wälder hat, etwa für RadfahrerInnen oder ReiterInnen.

Angelegenheiten des „Natur- und Landschaftsschutzes“ fallen unter die Generalklausel des Art. 15 BV-G und damit in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Bundesländer. Zentrale staatliche AkteurInnen an der Schnittstelle Waldpolitik-Naturschutz sind damit die Landesregierungen bzw. deren Naturschutzabteilungen, etwa im Rahmen der Ausweisung von Schutzgebieten nach der EU-Vogelschutzrichtlinie und der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie („Natura 2000“). Auf Bundesebene nimmt die Abteilung „Natur- und Artenschutz“ der Sektion „Nachhaltigkeit und ländlicher Raum“ des BMLFUW Informations- und Koordinierungsfunktionen zu Belangen internationaler Naturschutzvereinbarungen wahr. Aufgrund der beschriebenen Kompetenzverteilung tritt die Bundesebene im Naturschutz jedoch als vergleichsweise schwacher Akteur auf.

Die walddpolitisch aktivsten Verbände des Natur- und Umweltschutzes sind der World Wide Fund for Nature (WWF), der Naturschutzbund Österreich (NB), Greenpeace, und als Dachverbände der Verband alpiner Vereine Österreichs, der Umweltdachverband sowie das Ökobüro.

Walddpolitische Kernthemen des WWF sind die Forderung nach Waldschutzgebieten, die Thematisierung des internationalen Handels von Holz aus illegalen Nutzungen und er tritt für ein Zertifizierungssystem für nachhaltige Waldbewirtschaftung ein, das in Konkurrenz zu jenem steht, das von Verbänden der Forst- und Holzwirtschaft getragen wird. Der Naturschutzbund arbeitet eng mit Landesnaturschutz-

behörden zusammen, engagiert sich walddpolitisch vor allem in Fragen des Artenschutzes, bei der Ausweisung von Naturwaldreservaten, zu National- und Naturparks und kooperiert auf Projektebene mit Waldbesitzern und deren Verbänden. Der walddpolitische Schwerpunkt von Greenpeace liegt im Waldschutz, dabei konzentrieren sich die Aktivitäten allerdings auf internationaler Ebene, etwa zum Schutz von Tropenwäldern und auf Initiativen gegen illegale Holznutzungen und illegalen Holzhandel. Von den Dachverbänden meldet sich der Umweltdachverband regelmäßig zu Walddfragen zu Wort. Als Dachverband mit breiter Mitgliedschaft umfasst er sowohl Naturschutzorganisationen (z.B. BirdLife Österreich und den Naturschutzbund) als auch Verbände der Forstwirtschaft (Land&Forst Betriebe Österreich und den Österreichischen Forstverein). Zu den walddrelevanten Arbeitsschwerpunkten zählen die Themenbereiche Klimaschutz und erneuerbare Energie, Gewässerschutz, Nationalparks sowie die nationale Umsetzung der Biodiversitätskonvention und der einschlägigen EU-Naturschutzrichtlinien (Natura 2000). *Last but not least* melden sich der Verband alpiner Vereine Österreichs bzw. seine Mitgliedsorganisationen (z.B. der Österreichische Alpenverein) regelmäßig zu walddpolitischen Fragen zu Wort. Sie unterstützen die Verbände der WaldbesitzerInnen in Fragen des Walddschutzes, kritisieren aber den weiteren Ausbau von Forststraßen und vertreten das Interesse an möglichst uneingeschränkten Betretungsrechten.

Auch wenn zwischen den genannten Verbänden des Naturschutzes und den alpinen Vereinen einerseits und den WaldbesitzerInnen bzw. den Verbänden und den staatlichen Forstfachverwaltungen immer wieder Zusammenarbeit auf Projektebene stattfindet kann festgehalten werden, dass die Koordination und Zusammenarbeit über die Grenzen des Walddpolitik-Netzwerkes im engeren Sinne bei Weitem nicht so intensiv und in dem Maße institutionalisiert sind wie einerseits jene zwischen den Verbänden der WaldbesitzerInnen und -bewirtschafterInnen und den für Forstwesen zuständigen Fach-

verwaltungen auf Bundes- und Landesebene, und andererseits jene zwischen den KernakteurInnen der Waldpolitik und den Verbänden der Holz- und Papierindustrie.

Zusammenfassend ist das waldpolitische Netzwerk in Österreich bislang durch die Präsenz und Dominanz weniger, sich gegenseitig bestens bekannter AkteurInnen und damit wechselseitig berechenbarer Handelnder charakterisiert. Sie stehen zu allen Fragen der Waldpolitik in engem Kontakt, teilen eine Basis gemeinsamer Werte, Präferenzen, Problemdefinitionen und Lösungsstrategien. Zwischen den beteiligten KernakteurInnen besteht ein relativ ausgewogenes Machtverhältnis. Sie sehen bzw. sahen sich langfristig in einem Positiv-Summen-Spiel (Hogl 1998, 4). Folglich war es die längste Zeit in ihrem Interesse, das Netzwerk im Wesentlichen geschlossen zu halten. Außenstehende AkteurInnen wurden im Vergleich nur am Rande beteiligt.

2.2. *Impulse zur Öffnung des Netzwerkes*

Das beschriebene Netzwerk sieht sich zunehmend dem Anspruch gegenüber, sich zu öffnen. Druck entstand einerseits durch die öffentliche Thematisierung der Waldbewirtschaftung auf nationaler Ebene, zum Beispiel in den Debatten zum Waldsterben und zur Tropenwaldproblematik, andererseits aufgrund der steigenden Relevanz internationaler und europäischer Politik und der Notwendigkeit, sich auf diesen Ebenen national koordiniert einzubringen.

Mit der Bedrohung des Waldes durch Immissionen in Europa und aufgrund der großflächigen Waldverlusten in den Tropen nahm die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit und der Politik für Waldfragen seit Beginn der 1980er Jahre weltweit zu. Im Jahr 1986 wurde in Paris der Reigen politisch hochrangiger, internationaler Konferenzen zur Waldpolitik eröffnet. 1990 tagte in Straßburg die Erste Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE), Start des paneuropäischen Waldpolitikdialoges an dem heute 46 Staaten teilneh-

men. Bislang wurden in vier Konferenzen auf Ministerebene 17 Vereinbarungen geschlossen, wenn auch völkerrechtlich unverbindlicher Natur. Den endgültigen Durchbruch des Themas „Wald“ auf internationaler Ebene markierte die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen im Jahr 1992 in Rio de Janeiro (UNCED). Waldpolitisch bedeutende Ergebnisse waren die „Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung“, die Agenda 21, die Konvention über biologische Vielfalt sowie die UN-Waldgrundsatzerklärung. Nach der UNCED wurde auch auf UN Ebene der waldpolitische Dialog institutionalisiert und weitergeführt, zunächst im Rahmen des Intergovernmental Panel on Forest (IPF) und später in Nachfolgeorganisationen, dem Intergovernmental Forum on Forests und dem United Nations Forum on Forests (UNFF). Zahlreiche Dokumente zur Waldpolitik wurden beschlossen, die Diskussion über eine UN-Waldkonvention hält seit 1992 an.

Im Kern geht es in den waldpolitischen Prozessen und Dokumenten der UN- und der paneuropäischen Waldpolitik um die Förderung bzw. Sicherstellung nachhaltiger Waldbewirtschaftung. Sie soll die sozialen, ökonomischen, ökologischen, kulturellen und geistigen Bedürfnisse der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen befriedigen. Die heute bestimmende Auffassung von „nachhaltiger Waldbewirtschaftung“ gewichtet die ökologische, soziale und wirtschaftliche Bedeutung von Wäldern gleich. Mit ihrer operationalen Definition durch Kriterien und Indikatoren und Berichtspflichten wurden ökonomische aber auch ökologische und soziale Ansprüche an die Waldbehandlung international konkretisiert.

Gleichzeitig wurde Waldpolitik in zunehmendem Maße Adressat internationaler Regime, die außerhalb primär waldpolitischer Foren entstanden; z.B. in der UN-Biodiversitätskonvention sowie der Pan-Europäischen Strategie zur biologischen und landschaftlichen Vielfalt.

Nicht nur von der internationalen Politik, auch von der Europäischen Union gehen längst

direkte Impulse und Vorgaben an die Waldpolitik der Mitgliedstaaten aus. Da das Primärrecht keine Basis für eine „Gemeinsame Forstpolitik“ bietet, können forstpolitische Initiativen der Europäischen Union nur in Verbindung mit Zielen anderer Bereiche konzipiert und legitimiert werden. Dies ist in der Vergangenheit vielfach geschehen. Die Bewirtschaftung und Erhaltung der Wälder sind bedeutende Themen der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Umweltpolitik, der Handels-, Forschungs- und Industriepolitik sowie der Entwicklungszusammenarbeit (Europäische Kommission 1998, 8). Waldpolitik wurde und wird auf EU-Ebene primär aus der Perspektive anderer Politikbereiche betrieben (Hogl 2001, 187f.).

Neben einer großen Zahl von waldrelevanten Programmen und Rechtsakten, die seit den 1960er Jahren verabschiedet wurden und nationale Waldpolitiken direkt oder indirekt betreffen (Hogl 2007; Pülzl 2005), sind die „Entschließung des Rates über eine Forststrategie für die Europäische Union“ (1999), die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes“ aus 1999 (EG Nr. 1257/1999) und deren Folgeverordnung (EG Nr. 1698/2005), sowie die Mitteilung der Kommission zum Forstaktionsplan 2006 (KOM(2006) 302) für unsere Fallstudie von unmittelbarer Bedeutung. In den erwähnten Dokumenten wird das Konzept „Nationaler Forstprogramme“ aufgegriffen, auf dem der Österreichische Walddialog basiert. Er ist Gegenstand der empirischen Fallstudie in Kapitel 3.

Insgesamt gehen von der zunehmenden Thematisierung der Waldpolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene Impulse aus, die auf die Öffnung des waldpolitischen Netzwerkes für neue Akteure und deren Interessen drängen. Neben Öffnungsimpulsen, die sich aus den thematisierten Problemfelder bzw. den inhaltlichen Schnittmengen der Waldpolitik mit anderen Politikfeldern ableiten, wurden in internationalen Vereinbarungen auch prozedurale Prinzipien waldpolitischer Instrumente definiert, welche die Öffnung von waldpolitischen Entscheidungsprozessen vorsehen.

Ein prominentes Beispiel eines solchen Instruments sind „Nationale Forstprogramme“.

2.3. Das Konzept „Nationale Forstprogramme“

Das Konzept Nationale Forstprogramme (NFP) wurzelt in UNCED-Folgeprozessen. Ziel ist die Förderung nachhaltiger Waldbewirtschaftung durch eine partizipative, kooperative, langfristig angelegte und adaptive Strategieentwicklung und -umsetzung. In die Prozesse der Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung nationaler und/oder regionaler Programme sollen sektorübergreifend sowohl staatliche als auch private AkteureInnen einbezogen werden.

In den internationalen Waldforen auf UN- und paneuropäischer Ebene wurde dem Konzept große Aufmerksamkeit geschenkt, sowohl als strategisches Steuerungsinstrument als auch als Ansatz zu sektorübergreifender Koordination und Konfliktregelung. Für viele Aktionsvorschläge der UN-Waldforen (IPF, IFF) werden nationale Forstprogramme als zentrales Umsetzungsinstrument genannt. Im Rahmen der MCPFE wurden 2003 per Resolution die Prinzipien des Konzepts für den europäischen Kontext definiert.⁵ Die Signatarstaaten und die Europäische Gemeinschaft haben sich verpflichtet, das paneuropäische NFP-Konzept umzusetzen.

Auch in EU-Rechtsakte fand das NFP-Konzept Eingang. Die Ratsresolution zur Europäischen Forststrategie empfiehlt NFPs zur nationalen Umsetzung internationaler Verpflichtungen, die Verordnung zur Förderung der Ländlichen Entwicklung (EG Nr. 1257/1999) setzte Nationale Forstprogramme „oder Gleichzuhaltendes“ als Grundlage nationaler Förderprogramme voraus und der EU-Forstaktionsplan 2006 schlägt vor, auf Gemeinschaftsebene die „offene Methode der Koordination“ als Instrument zur Koordination der nationalen Umsetzung von NFP zu prüfen.

Neben der grundsätzlichen Zielsetzung – der Förderung nachhaltiger Waldwirtschaft – umfasst das NFP-Konzept eine Reihe prozeduraler

Prinzipien für die Formulierung und Umsetzung nationaler Waldprogramme. Mit Blick auf die zentrale Fragestellung dieses Beitrags sind folgende Prinzipien von wesentlicher Bedeutung:

- breite und ergebnisoffene Partizipation von Individuen und/oder Interessengruppen;
- intersektorale Koordination, von der Programmformulierung bis zur Evaluierung, und
- das Prinzip eines adaptiven, iterativen und langfristigen Ansatzes.

3. Fallstudie „Österreichischer Walddialog“

Der Österreichische Walddialog (ÖWAD) wurde im April 2003 vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) gestartet. Auslösendes Moment für die Etablierung des Dialogprozesses war der internationale und europäische Diskurs über die Ausarbeitung nationaler Waldprogramme. Über die rein formale Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinaus erhoffte sich die Forstsektion des BMLFUW, dass durch einen breiten Dialogprozess zu walddpolitischen Themen eine Grundlage für die Lösung walddpolitischer Konflikte geschaffen werden könnte und zukünftigen Konflikten vorgebeugt würde.

Erklärtes Ziel des Walddialoges ist es, zum Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen an konfligierenden Nutzungen und dem Schutz von Wäldern beizutragen und ökologische, ökonomische und soziale Leistungen des Waldes langfristig sicherzustellen (BMLFUW 2006a, 9). Zu diesem Zweck wurden mehr als achtzig walddrelevante Interessengruppen eingeladen, um im Rahmen eines Dialogprozesses ein umfassendes Waldprogramm zu entwickeln. Die Erarbeitung des ersten Österreichischen Waldprogramms erfolgte auf Basis von zu Beginn vereinbarten Spielregeln und unter Berücksichtigung der international anerkannten Prinzipien, in einem strukturierten und partizipativen Prozess. Nach knapp dreijähriger Diskussion wurde im Dezember 2005 das Österreichische Waldprogramm einstimmig angenommen, wo-

bei Die Grünen, der WWF und das Ökobüro nur unter Vorbehalt zustimmten.

3.1. Organisationsstruktur des Österreichischen Walddialogs

Verantwortlich für das Prozessmanagement des ÖWAD ist das BMLFUW. Ein Jahr vor dem offiziellen Start des Dialogprozesses wurde eine interne Koordinationsgruppe unter dem Vorsitz des Leiters der Forstsektion des BMLFUW eingerichtet, um Vorschläge zur Organisation, zum zeitlichen Fahrplan und für Verfahrensregeln vorzubereiten.

Basierend auf den Vorschlägen der Koordinationsgruppe wurden ursprünglich vier Gremien zur Diskussion und Entscheidungsfindung eingerichtet (BMLFUW 2002; 2003a): eine Prozessmanagementgruppe, eine Koordinationsgruppe, der Runde Tisch und drei Module (Arbeitsgruppen) mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten.

Das *Prozessmanagement* wurde auch im Prozess selbst vom BMLFUW wahrgenommen. Die in der Forstsektion angesiedelte Prozessmanagementgruppe ist für die Planung, Steuerung und Koordination des Walddialogs verantwortlich. Seitens des Ministeriums sind die Leiter der drei Fachmodule des ÖWAD Mitglied des Prozessmanagements. Darüber hinaus wurden zwei externe wissenschaftliche ProzessberaterInnen engagiert.

Das politische Entscheidungsgremium des Walddialogs ist der *Runde Tisch*. Unter dem Vorsitz des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft soll der Runde Tisch Ort des politischen Interessenausgleichs sein.

Mehr als vierzig Interessengruppen wurden offiziell in dieses Gremium eingeladen; nach Definition des federführenden Ressorts „RepräsentantInnen organisierter Interessengruppen mit bundesweiter Relevanz“. Der Runde Tisch tagte bis Ende 2005 viermal, im Durchschnitt waren 29 Organisationen vertreten. In den Sitzungen wurden die Grundsätze des Walddialogs, die Vorgangsweise und die inhaltliche

Ausrichtung im Konsens beschlossen sowie die Hauptergebnisse des Prozesses, das Österreichische Waldprogramm und das Arbeitsprogramm, angenommen.

Die inhaltliche Arbeit für das Waldprogramm fand in drei *Fachmodulen* statt: „Schutzwald – Waldschutz“, „Wirtschaft“ und „Umwelt – Gesellschaft“. In diesen Modulen wurden die vom Runden Tisch vorgeschlagenen Problemfelder konkretisiert, analysiert und Maßnahmen zu jeweils definierten Problemfeldern erarbeitet. Alle drei Module wurden von VertreterInnen der Forstsektion des BMLFUW geleitet. TeilnehmerInnen der Modulsitzungen waren eingeladene ExpertInnen, WissenschaftlerInnen und RepräsentantInnen der im Walddialog vertretenen Interessengruppen.

2006 wurden die drei Fachmodule in ein permanentes Waldforum übergeführt, welches mit offenem Ende ein- bis zweimal pro Jahr tagen soll. Bis Juni 2007 wurden zwei Sitzungen durchgeführt. Im Waldforum sollen weiterhin walddrelevante Themen behandelt, das vorliegende Arbeitsprogramm weiter entwickelt, und die Umsetzung vereinbarter Maßnahmen evaluiert werden (BMLFUW 2006a, 150).

Als Schnittstelle zwischen den Fachmodulen und dem Runden Tisch fungierte ein weiteres Gremium: die *Koordinationsgruppe*. Ihre Aufgabe war die redaktionelle und inhaltliche Zusammenführung von Modulergebnissen, die in weiterer Folge dem Runden Tisch vorgelegt wurden. Entscheidungen des Runden Tisches wurden von der Koordinationsgruppe in Ergebnisberichte eingearbeitet.

Der Koordinationsgruppe gehörten die ModulleiterInnen, die LeiterIn der Prozessmanagementgruppe, eine externe SchriftführerIn sowie eine externe ModeratorIn an. Den Vorsitz führte der Leiter der Forstsektion im BMLFUW.

Ab 2003 wurden die Sitzungen der Koordinationsgruppe und der Prozessmanagementgruppe gemeinsam abgehalten, um die Sitzungseffizienz zu steigern. Somit existiert seitdem nur noch eine „Steuerungsgruppe“, die für Ablaufkoordination und die redaktionelle Bearbeitung von Zwischenergebnissen verantwortlich zeichnet.

3.2. Der Prozessablauf

Der Österreichische Walddialog wurde als langfristiger, kontinuierlicher Dialogprozess mit offenem Ende konzipiert. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich neben der ministeriums-internen Vorbereitungszeit zwei Phasen unterscheiden:

- die Phase der Formulierung des ersten „Österreichischen Waldprogramms“ und des „Arbeitsprogramms“ (April 2003 bis Dezember 2005);
- und die Umsetzung und Weiterentwicklung des Arbeitsprogramms (seit Herbst 2006).

Zwischen Juni 2003 und Oktober 2005 fanden sieben mehrtägige Sitzungszyklen der Modularbeitsgruppen statt. Im Durchschnitt nahmen RepräsentantInnen von rund vierzig Organisationen teil. Das Vorgehen in den Modulen orientierte sich an den Spielregeln und dem Ablaufkonzept, das die Koordinationsgruppe zu Beginn des ÖWAD vorgeschlagen hatte (BMLFUW 2003b, 4): Die beiden ersten Sitzungszyklen befassten sich mit der Analyse von Ist-Zuständen, Trends und Problemstellungen. In einer dritten und vierten Runde wurde der Fokus auf die Formulierung von Zielen und deren Konkretisierung mittels Indikatoren und Sollgrößen gelegt. In der fünften Sitzungsrunde wurde einerseits weiter am Set der Zielindikatoren gearbeitet, der Fokus aber auf die Diskussion und Verdichtung von Problembereichen („Maßnahmenbündel“) gelegt, zu denen konkrete Maßnahmen vereinbart werden sollten. Diese Maßnahmenbündel wurden in weiterer Folge von den Beteiligten nach deren Prioritäten gereiht. Auf Basis der Reihung war die letzte Modulsitzungsrunde schließlich der Formulierung konkreter Maßnahmen gewidmet.

Parallel zur Arbeit in den Modulen wurden zu ausgewählten Problembereichen, teils auf Drängen Beteiligter (vor allem der Grünen und von Umweltverbänden), mehrere Workshops organisiert, z.B. zu „Österreichs internationaler Verantwortung für nachhaltige Waldbewirtschaftung“, bei dem es insbesondere um die Thematik illegaler Holznutzung und um illegale

len Holzhandel ging, zum nationalen Programm zur Förderung der Ländlichen Entwicklung (2007 bis 2013) sowie zur vertieften Arbeit an einem aussagekräftigen Set von Indikatoren für die im Walddialog formulierten Ziele.

Im gleichen Zeitraum wurden vier Runden Tische abgehalten. Am ersten Runden Tisch (Juni 2003) wurden die grundlegenden Prinzipien des Walddialogs beschlossen und der Zeitplan für den Dialogprozess festgelegt. Der zweite Runden Tisch galt schwerpunktmäßig der Verständigung über die erarbeiteten Zustandsdiagnosen, Trends und zu den daraus abgeleiteten walddpolitischen Problemfeldern. Die Diskussion der von den Fachmodulen vorgeschlagenen Zielformulierungen war Gegenstand des dritten Runden Tisches. Vor allem wurde der Beschluss gefasst, im Walddialog nicht auf der Stufe der Diagnose und Zielformulierung stehen zu bleiben, sondern konkrete Lösungsmaßnahmen zu den dringenden Problemfeldern zu vereinbaren. Am vierten und letzten Runden Tisch (Dezember 2005) wurde schließlich das Österreichische Waldprogramm einstimmig angenommen. Als zentrales Umsetzungsinstrument wurde von den beteiligten AkteurInnen ein Arbeitsprogramm zur Kenntnis genommen. Es umfasst 84 Einzelmaßnahmen, 15 „Best Practices“ und neunzig Zustands- bzw. Zielindikatoren (BMLFUW 2006b). Als „lebendes Dokument“ soll es im laufenden Prozess weiterentwickelt werden.

Die vereinbarten Maßnahmen sind durchwegs konkret und umsetzungsnah, in der Mehrzahl aber in ihrer „Reichweite“ beschränkt. Zur Hälfte handelt es sich um informationelle Maßnahmen (z.B. Öffentlichkeitsarbeit, Aus- und Weiterbildung, Marketing und Markinformation) und eine Reihe anderer Maßnahmen zielt auf die Verbesserung der Datenlage für zukünftige Entscheidungsprozesse ab. Darüber hinaus wurden einige Initiativen zu gemeinsamer Interessenvertretung sowie gezielte ökonomische Anreize vereinbart.

Vor allem bedingt durch Kapazitätsengpässe seitens des BMLFUW in der Zeit der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft in der ers-

ten Jahreshälfte 2006 startete die Implementation des Arbeitsprogramms mit einiger Verzögerung im Herbst 2006.

In den 34 Monaten der Formulierung des Österreichischen Waldprogramms hat der ÖWAD sehr unterschiedliche Stadien durchlaufen. Der Beginn des Walddialogs war durch das mangelnde Vertrauen vieler beteiligter AkteurInnen in den Prozess selbst und ein grundsätzliches Misstrauen zwischen den beiden zentralen AkteurInnenkoalitionen geprägt. Erste Konfliktpunkte zwischen den WaldbesitzerInnenverbänden und den Umwelt- und Naturschutzverbänden entstanden gleich zu Beginn des Dialoges bei der Auswahl der Themenbereiche, die im Prozess diskutiert werden sollten (siehe näher Kapitel 3.4). Die in den ersten Phasen gemeinsam definierten Probleme und Ziele erwiesen sich im weiteren Verlauf aber als überaus wichtige Bausteine und als Erfolg. Das gute Diskussionsklima und die Offenheit und Transparenz des Dialogprozesses wirkte vertrauensbildend. Wesentlich dafür waren die offene Diskussion von Interessenskonflikten sowie die Garantie seitens des Ministeriums, dass abweichende Meinungen im Waldprogramm schriftlich dokumentiert würden.

Mit dem vierten und fünften Modulsitzungszyklus im März und Mai 2005 kam es im ÖWAD zu einer neuen Weichenstellung. Entscheidend dafür war die Diskussion darüber, ob bzw. in welchem Maße konkrete Maßnahmen formuliert werden sollten. Das BMLFUW hatte einen Entwurf mit relativ vage gehaltenen Maßnahmenbereichen und Maßnahmenbündel vorgelegt. Allerdings waren spätestens im Mai 2005 Forderungen mehrerer AkteurInnen nach deutlich konkreteren Maßnahmen unüberhörbar geworden. Am deutlichsten wurde diese Forderung von den Grünen und den Umwelt- und Naturschutzverbänden vorgetragen, unterstützt von der Arbeiterkammer und der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten. Auch mehrere Mitglieder der Koordinationsgruppe des BMLFUW traten für die Formulierung konkreter Maßnahmen ein.

Die konkreten Maßnahmen, das heißt das Arbeitsprogramm zum nationalen Waldpro-

gramm, wurden in den darauf folgenden Monaten unter erheblichem Zeitdruck diskutiert und formuliert, da das erste Österreichische Waldprogramm noch vor der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft beschlossen werden sollte. Die Abkehr des BMLFUW von der ursprünglichen Vorstellung, ein Programm mit vergleichsweise vagen „Maßnahmenbündel“ anzupfeilen und stattdessen ein sehr konkretes, umsetzungsnahes Arbeitsprogramm zu formulieren, hat viele AkteurInnen überrascht. Forstwirtschaftliche KernakteurInnen kritisierten den Druck seitens der Umwelt- und Naturschutzverbände, den diese mit der Drohung aufgebaut hatten, ein vages Wald- bzw. Arbeitsprogramm nicht mitzutragen. Aus Sicht der Umwelt- und Naturschutzkoalition war das Anpeilen konkreter Ergebnisse Indikator für die Ernsthaftigkeit des Walddialogprozesses.

Die Maßnahmen des Arbeitsprogramms wurden letztendlich im Konsens formuliert. Diese finale Phase des Formulierungsprozesses hat dazu beigetragen, dass das Waldprogramm heute von den beteiligten AkteurInnen mitgetragen wird. Rückblickend hat der ÖWAD somit durch die Formulierung konkreter Maßnahmen deutlich an Legitimation im Kreis der Beteiligten gewonnen.

3.3. Beteiligung und Interessen von AkteurInnen

Entsprechend der international vereinbarten Grundsätze, wurde Partizipation von Beginn an als eines der zentralen Prinzipien des ÖWAD formuliert. Der Walddialog wurde als offener Dialogprozess konzipiert, in dessen Mittelpunkt die Suche nach Problemlösungen für Interessenkonflikte stehen sollte.

Er sollte die Möglichkeit bieten, unterschiedliche Positionen auszutauschen, und Konsens zu Problemdefinitionen und Lösungsansätzen zu finden. Breite Partizipation sollte Vertrauen zwischen den Beteiligten fördern (BMLFUW 2003b, 2). Insgesamt, so die Auffassung des federführenden Ministeriums, sei der Walddialog

„ein wesentlicher Baustein für neue Kooperationsformen zur Vernetzung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange und damit eine Bereicherung der in Österreich bestehenden Mechanismen zum Ausgleich von Interessen“ (BMLFUW 2003a, 3).

Im Vorfeld des Dialogprozesses konnten die Ausgangsbedingungen für einen offenen Partizipationsprozess keineswegs als optimal angesehen werden. Kernverbände der Forstwirtschaft, namentlich die LKÖ und LFB, hatten sich gegen die Idee eines Nationalen Waldprogramms und damit gegen die Notwendigkeit eines Dialogprozesses ausgesprochen. Die ablehnende Position wurde von anderen forstlichen Verbänden sowie forstwirtschaftsnahen AkteurInnen geteilt, etwa vom Fachverband der Holzindustrie Österreichs und von der Zentralstelle der österreichischen Landesjagdverbände (Voitleithner 2003, 78). Auf Seiten der WaldbesitzerInnenverbände dominierte die Befürchtung, dass der Walddialog von Interessengruppen außerhalb des traditionellen Forstpolitik-Netzwerkes, vor allem von Umweltverbänden, als Plattform zur Durchsetzung ihrer Forderungen genutzt werden würde und ein dialogischer Prozess damit letztlich vor allem zu Einschränkungen der Eigentums- und Nutzungsrechte der Land- und ForstwirtInnen führen würde. Die Ausweitung der Beteiligung wurde zudem als unnötig bezeichnet, weil bestehende Gremien und Netzwerke ausreichend Möglichkeiten des Interessenausgleichs bieten würden (Voitleithner 2003, 44).

Im Gegensatz dazu begrüßten Umwelt- und Naturschutzverbände (WWF, Greenpeace, Naturschutzbund) und die Arbeiterkammer die Idee, einen Waldprogrammprozess zu starten. Sie erwarteten sich von einem solchen institutionalisierten Dialogprozess, der nicht von bestehenden „persönlichen Kontakten“ abhängig ist, eine verbesserte Einbindung ökologischer und sozialer Interessen in die walddpolitischen Entscheidungsprozesse (Voitleithner 2003, 86 ff). Diese zustimmende Haltung der Umweltverbände war mit der Erwartung verknüpft, dass im Walddialog konkrete Ziele und Maßnahmen formuliert und umgesetzt würden.

Die gegensätzlichen Positionen zum Start des partizipativen Prozesses erklären sich aus den unterschiedlichen Positionen im AkteurInnennetzwerk. Während die Interessenverbände der WaldbesitzerInnen, der Holzwirtschaft und der JägerInnen über gut entwickelte informale sowie institutionalisierte Netzwerke verfügen, durch die sie regelmäßig Einfluss auf walddpolitische Entscheidungsprozesse nehmen können, sind Umwelt-, Freizeit- und Tourismusverbände häufig von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen oder nur am Rande beteiligt (Voitleithner 2004, 65).

Der Widerstand der forstwirtschaftlichen Kernverbände konnte seitens des BMLFUW vor allem durch die Zusicherung überwunden werden, dass der Walddialog nicht mit bestehenden Instrumenten der Walddpolitik konkurrieren würde, sowie mit dem Argument, dass ein Nationales Walddprogramm zukünftig Voraussetzung für die Bereitstellung von EU-Mitteln zur forstlichen Förderung im Rahmen der EU-Richtlinie zur Förderung der ländlichen Entwicklung sein könnte (BMLFUW 2003a, 2).

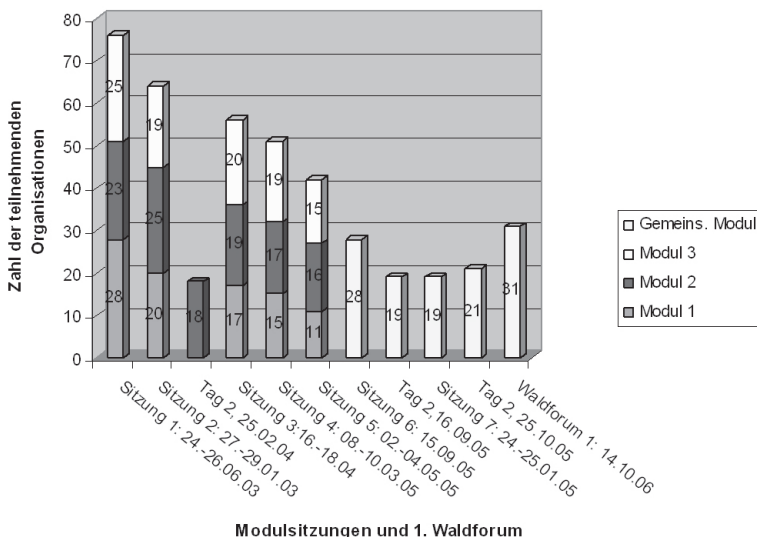
An der Erstellung des Walddprogramms beteiligten sich insgesamt 81 staatliche und nicht-staatliche Organisationen aus den Bereichen

Forst- und Landwirtschaft, Holz- und Papierindustrie, Umwelt- und Naturschutz, ArbeitnehmerInnen- und KonsumentInnenschutz, Jagd, Energiewirtschaft, Wissenschaft, Bildung, sowie VertreterInnen der Bundesländer und anderer Ministerien. Großteils erfolgte dies durch direkte Einbindung in die Fachmodule. Vereinzelt brachten Organisationen ihre Interessen über Partnerorganisationen ein. Dennoch waren einige walddpolitisch relevante Sektoren nur in geringem Maße aktiv beteiligt oder gar nicht vertreten. Das gilt in unterschiedlichem Maße für die Bereiche Tourismus, Jagd, Landwirtschaft, Raumplanung, und Wasserwirtschaft.

Defizite werden einerseits in Bereichen geortet, die nicht Bundes- sondern Landeskompetenz sind. In solchen Fällen war in den Sitzungen teils nur sehr beschränkt Diskussionspielraum gegeben. Andererseits ist es teils nur in Ansätzen gelungen, die AkteurInnen relevanter Politikbereiche für ein aktives Engagement zu gewinnen.

Die Zahl der TeilnehmerInnen an den Modulsitzungen war relativ hoch, hat allerdings im Lauf der dreijährigen Programmformulierung deutlich abgenommen. Einige AkteurInnen haben sich primär in der Anfangsphase en-

Abbildung 1: Anzahl der TeilnehmerInnen an einzelnen Modulsitzungen



Quelle: Daten des BMLFUW

gagiert, z.B. die Wissenschaft, die Tourismuswirtschaft (WKÖ) und die Bundesjugendvertretung.

Die quantitative Auswertung der schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der TeilnehmerInnen im Rahmen der Module zeigt, dass sich bestimmte Organisationen immer zu Wort meldeten, andere relativ regelmäßig, während einige – obwohl anwesend – sich so gut wie nie aktiv eingebracht haben (Voitleithner 2006, 8f.). Zu letzteren gehören auch mehrere Bundesministerien (BMI, BMVIT, BMWA).

Gemessen an der Zahl der Stellungnahmen zählen zu den aktivsten AkteurInnen die Forstsektion des BMLFUW, die Waldbesitzerverbände (LKÖ, LFB), das Bundesamt für Wald (BFW), das Umweltbundesamt und die Grünen (Voitleithner 2006, 8f.). Dieses Bild wurde durch unsere Experteninterviews bestätigt. Folgende AkteurInnen wurden von den Beteiligten als besonders aktiv und einflussreich eingestuft:

- Landwirtschaftskammer Österreich
- Land & Forst Betriebe Österreich
- Forstsektion des BMLFUW
- Umweltverbände (insbesondere der WWF)
- Die Grünen

Auffallend ist der hohe Anteil von ForstakademikerInnen unter den RepräsentantInnen der aktivsten Gruppen, nicht nur der forstlichen Kernverbände, sondern auch des Umweltbundesamtes, des WWF, der Grünen und des Österreichischen Alpenvereins. Dies weist darauf hin, dass für Organisationen, die keine forstwirtschaftlich ausgebildeten Personen in den Walddialog entsenden konnten (z.B. Arbeiterkammer, WKÖ), möglicherweise die fachliche Distanz zu Wald und Forstwirtschaft ein Hindernis für ein aktiveres Engagement war.

Ferner bestätigen Dokumentenanalysen und die Auswertung der Interviews, dass für einige Organisationen ein Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen einer aktiveren Beteiligung entgegenstanden. So zog sich Greenpeace schon sehr früh aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten aus dem Prozess zurück.

Über die Häufigkeit der Beteiligung hinaus, können unterschiedliche Handlungsstrategien bzw. -logiken festgestellt werden. Wir identifizieren vier idealtypische Handlungslogiken der beteiligten AkteurInnen:

zieren vier idealtypische Handlungslogiken der beteiligten AkteurInnen:

- Einige AkteurInnen handelten primär als „ExpertInnen“. Sie sahen ihre Rolle in erster Linie in der Bereitstellung von Fachwissen, ohne klare Erwartungen an die Ergebnisse des Prozesses zu haben (z.B. VertreterInnen der Landesnaturschutzbehörden, Österreichische Energieagentur).
- Ein anderer Idealtyp kann als „reaktiv“ bezeichnet werden. Reaktive AkteurInnen achteten vor allem darauf, dass ihre Interessen nicht negativ berührt wurden und waren i.d.R. nur an jenen Teilthemen interessiert, die direkt ihre Kompetenzen betrafen (z.B. BMF, BMWA, Zentralstelle der österreichischen Landesjagdverbände).
- Eine dritte Handlungslogik kann als „proaktiv“ beschrieben werden. AkteurInnen dieser Handlungslogik sahen den ÖWAD vor allem als Chance, ihre Interessen verstärkt in die Waldpolitik einbringen und aktiv ihre Themen auf die Agenda setzen zu können (z.B. Umweltverbände, Bundeskammer der Architekten- und Ingenieurkonsulenten, Die Grünen, Arbeiterkammer).
- Letztlich identifizieren wir eine vierte idealtypische Handlungsstrategie, die mit „aktive Verteidigung“ umschrieben werden kann. AkteurInnen, die diese Strategie verfolgten, verteidigten aktiv Interessen ihrer Klientel, häufig galt ihre Präferenz daher dem Erhalt des Status quo. Dieser Strategie folgten in manchen Themenbereichen die forstlichen Kernverbände, während sie in anderen Themenfeldern pro-aktiv agierten.

Auch wenn empirisch die konkreten Strategien der AkteurInnen mit dem jeweils behandelten Problemfeld variierten, weist das häufige Auftreten reaktiven Verhaltens zur Domänensicherung auf die Grenzen des dialogischen, konsensorientierten Interessenausgleichs hin.

Insgesamt erwies sich im Zuge prozessbegleitender Befragungen die überwiegende Mehrheit der TeilnehmerInnen als zufrieden mit den Beteiligungsmöglichkeiten (Voitleithner 2005, 2). Zwei Drittel der am Walddialog teil-

nehmenden Organisationen empfanden den Prozess als offen. Die NGOs empfanden sich als gut eingebunden und in ihren Anliegen ernst genommen. Betont wurde das gute Diskussionsklima in den Fachmodulen, das sehr zum Aufbau gegenseitigen Vertrauens beigetragen habe. Demgegenüber erlebte ein Drittel der teilnehmenden Organisationen den Prozess als „einseitig“, als phasenweise zu sehr durch die Vertreter des BMLFUW gelenkt. Aus der Sicht der WaldbesitzerInnenverbände wiederum nahmen zwar viele Organisationen am Walddialog teil, um von WaldbesitzerInnen etwas zu fordern, aber nur wenige davon hätten gleichzeitig etwas angeboten (Voitleithner 2005, 2).

3.4. Konfliktpunkte

Zusammenfassend lassen sich die im Walddialog aufgetretenen Konflikte zwei Gruppen zuordnen:

- Konflikte über die Agenda des Walddialoges („Welche Themen sollen bearbeitet werden?“)
- Konflikte bei der inhaltlichen Bearbeitung von Problemfeldern

Zur ersten Gruppe finden wir drei Konfliktlinien. Erstens hat es zu Beginn des Walddialogs unterschiedliche Meinungen über die Begrenzung der Themenbereiche gegeben. Während die forstlichen Kernverbände die Zahl der zu behandelnden Themenfelder begrenzen wollten, sprachen sich vor allem Umweltverbände und die Grünen gegen jede Einschränkung aus. Der Diskussion der Agenda sollte aus ihrer Sicht zumindest soviel Zeit gewidmet werden wie der Diskussion der Themen selbst. Dabei war insbesondere der Themenbereich „Internationale Verantwortung Österreichs“ ein Kernanliegen der Umweltverbände. Zweitens traten unterschiedliche Auffassungen darüber zutage, wie konkret die angepeilten Ziel- und Maßnahmenformulierungen ausfallen sollten (siehe oben). Eng mit dieser Frage verknüpft, fand drittens eine vehemente Diskussion darüber statt, ob das Förderprogramm zur ländlichen Entwicklung 2007-2013 als mögliche Finanzierungsquelle

zur Umsetzung von Maßnahmen des Walddialogs diskutiert werden sollte.

Bei allen drei Konfliktfällen standen sich jeweils Koalitionen bestehend aus den forstlichen Interessenverbänden und einigen Mitgliedern der Prozessmanagementgruppe einerseits und eine Koalition von Umwelt- und Naturschutzverbänden andererseits gegenüber. In den Diskussionen zur Agenda prallten jeweils auch die oben beschriebenen pro-aktiven und reaktiven Handlungslogiken aufeinander. Umweltverbände drohten mehrfach, sich aus dem Walddialog zurück zu ziehen, wenn die geforderten Themen nicht behandelt würden und der Walddialog nicht zu konkreten Maßnahmen führen sollte. Die Mehrheit der Mitglieder der Prozessmanagementgruppe des BMLFUW nahm in der Regel eine vermittelnde Position ein. Letzten Endes führte der politische Wille im federführenden BMLFUW, auf breiter Basis legitimierte Ergebnisse zu erzielen, dazu, dass dem Prinzip der thematischen Offenheit gefolgt wurde.

Im Zuge der Diskussionen zu inhaltlichen Konflikten wurde grundsätzlich Konsens angestrebt. Es fanden keine Abstimmungen statt. Vielmehr wurden abweichende Meinungen im Österreichischen Waldprogramm schriftlich festgehalten. Somit dokumentiert der beschlossene und veröffentlichte Text in umfassender Weise Konfliktthemen der österreichischen Waldpolitik – insgesamt 39 – sowie die jeweils gegensätzlichen Interessen.

Generell zeigt unsere Analyse, dass die aufgetretenen Konfliktlinien nahezu ausnahmslos entlang von Sektorgrenzen verlaufen. Tabelle 1 zeigt die Häufigkeitsverteilung der dokumentierten Konfliktthemen entlang der drei Kategorien ökologische, soziale und wirtschaftliche Interessen am Wald.

In der Mehrzahl der Konflikte stehen sich Forderungen nach einer verstärkten ökologischen Ausrichtung der Waldbewirtschaftung und der waldpolitischen Instrumente und die Position der WaldbesitzerInnenvertreter gegenüber, die auf vorbildliche Waldbehandlung und bereits bestehende Integration des umfassenden Nachhaltigkeitskonzeptes in waldpolitischen Instrumenten verwiesen.

Tabelle 1: Anzahl der Konfliktthemen – thematisch klassifiziert

Interessen am Wald	soziale	ökologische	wirtschaftliche
wirtschaftliche	7	24	3
ökologische	1	0	
soziale	0	nicht klassifiziert: 4	

Quelle: BMLFUW (2006a), eigene Auswertung

Neben den dominierenden Konflikten zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen findet sich eine Reihe von Konflikten, in denen ökonomische mit sozialen Interessen kollidieren, etwa das ökonomische Interesse an jagdlicher Nutzung und Interessen von Erholungssuchenden. Darüber hinaus wurden einige ökonomische Konflikte innerhalb der Wertschöpfungskette Forst-Holz festgehalten.

3.5. Sektorübergreifende Zusammenarbeit

Im Walddialog wurden nicht nur gemeinsame Problemdefinitionen und Zielformulierungen gesucht und gefunden sowie offene Interessenkonflikte diskutiert und dokumentiert, sondern auch sektorübergreifende Kooperationen auf Maßnahmenebene angestoßen. Der Grad der Übereinstimmung zwischen den im Vorfeld des Prozesses festgestellten Defiziten intersektoraler Koordination und den beschlossenen Maßnahmen kann als Indikator für den Erfolg intersektoraler Kooperation im Prozess interpretiert werden.

Voitleithner (2003, 69) stellt auf Basis von Dokumentenanalysen und Interviews ausführlich Themenfelder mangelnder sektorübergreifender Koordination im Vorfeld des Walddialoges dar. Das Arbeitsprogramm des Walddialogs enthält insgesamt 84 Maßnahmen zu welchen jeweils die Verantwortlichkeiten (Nennung federführender und mitwirkender Organisationen), der Zeitrahmen, allfällige Zwischenschritte zur Umsetzung sowie fallweise Angaben zur Finanzierung angeführt sind.

In Tabelle 2 werden, von links nach rechts, jene Themenbereiche genannt, für die im Vorfeld des Walddialogs sektorübergreifende

Koordinationsdefizite festgestellt wurden, daneben die jeweils betroffenen Sektoren, sowie die Verteilung der Maßnahmen des Arbeitsprogramms auf diese Themenbereiche. Zusätzlich wird unterschieden, ob die Maßnahmen in intersektoraler Verantwortung umgesetzt werden sollen oder in alleiniger Verantwortung von VertreterInnen jeweils eines Sektors liegen.

Eine Reihe der von den AkteurInnen im Vorfeld identifizierten Themenbereiche werden durch mehrere Maßnahmen des Arbeitsprogramms adressiert. Dies gilt insbesondere für die Themenbereiche „Wertschöpfungskette Forst-Holz“, „Naturschutz“, „Schutz vor Naturgefahren“, „Entwicklungszusammenarbeit“ und für den Themenbereich „touristische Nutzung des Waldes“. Im Gegensatz dazu sind die Themenbereiche „Verkehr“, „Forstliche Förderung“, und „Waldschäden durch Wild“ nicht durch Maßnahmen erfasst. Auch das Themenfeld „Beschäftigung im ländlichen Raum“ wurde nicht explizit angesprochen, es wird allerdings durch Maßnahmen zu anderen Themenbereichen adressiert. Drei Viertel der vorab als relevant erachteten Themenbereiche finden Entsprechungen im Maßnahmenkatalog, ein Viertel nicht. Wenig überraschend betreffen die Fehlstellen jene Sektoren, die nicht oder wenig aktiv am Walddialog teilgenommen haben: Landwirtschaft, Jagd und Verkehr. Auffallend ist darüber hinaus, dass es sich hierbei zum guten Teil um Politikbereiche handelt, für welche die Gesetzgebung Kompetenz der Bundesländer ist.

Ungefähr die Hälfte aller Maßnahmen des Arbeitsprogramms können als intersektorale interpretiert werden, d.h. AkteurInnen aus verschiedenen Sektoren tragen gemeinsam Verant-

Tabelle 2: Zuordnung von Maßnahmen des Arbeitsprogramms 2006 zu intersektorem Koordinationsbedarf im Vorfeld

Themenbereiche mit Koordinationsbedarf	Betroffene Sektoren	Anzahl der intersektoralen Maßnahmen*	Anzahl der sektoralen Maßnahmen**	Gesamt
Wertschöpfungskette Forst-Holz	Forstwirtschaft und holzverarbeitende Industrie	5	7	12
Verkehr	Forstwirtschaft, Verkehr	0	0	0
Energiegewinnung aus Holz	Forstwirtschaft, holzverarbeitende Industrie, Energiepolitik	3	5	8
Öffentlichkeitsarbeit, Waldpädagogik	Forstwirtschaft, Bildungspolitik	2	1	3
Sportliche und touristische Nutzung des Waldes	Forstwirtschaft, Tourismus, Jagd, Landwirtschaft	6	2	8
Förderungspolitik (Widersprüchlichkeiten, Inanspruchnahme finanzieller Mittel aus EU-Programmen)	Forstwirtschaft, Wirtschafts- und Handelspolitik, Finanzpolitik, Landwirtschaft	0	0	0
Arbeitsplätze im ländlichen Raum	Alle relevanten Wirtschaftsbereiche	0	0	0
Naturschutz, Umsetzung Natura 2000	Naturschutzbehörden auf Länderebene, Umweltverbände, Forstwirtschaft, Landwirtschaftskammern, GrundeigentümerInnen	9	3	12
Schutz vor Naturgefahren	Wildbach- und Lawinenverbauung, Baubehörden, Regionalplanung, Landwirtschaft, Tourismus	5	6	11
Waldschäden durch Wild	Forstwirtschaft, Jagd	0	0	0
Forstschädliche Luftverschmutzung	Forstwirtschaft, Umweltverbände, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	3	0	3
Entwicklungszusammenarbeit	Entwicklungsorganisationen, Wirtschaft	9	0	9
* Intersektorale Maßnahmen: AkteurInnen außerhalb des Forstsektors zeichnen (mit)verantwortlich für die Umsetzung.				
** Sektoriale Maßnahmen: Umsetzung obliegt ausschließlich AkteurInnen des Forstsektors.				

Quelle: BMLFUW 2006b, eigene Auswertung

wortung für deren Umsetzung. Für 21 Maßnahmen, also ein Viertel aller Maßnahmen, haben fünf AkteurInnen von außerhalb des traditionellen Netzwerkes der walddpolitischen KernakteurInnen die Federführung übernommen:

- Naturschutzbehörden der Länder,
- Österreichische Energieagentur,
- Fachverband der Holzindustrie,
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, und das
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Es fällt auf, dass es sich hierbei ausschließlich um staatliche Akteure bzw. eine Bundesagentur (Bundesländer, Ministerien, Energieagentur) und eine Kammerorganisation handelt. Von den am Walddialog beteiligten NGOs hat keine die Federführung für die Umsetzung von im Walddialog gemeinsam definierten Maßnahmen übernommen. Insgesamt liegt der Schwerpunkt der Umsetzungsverantwortung eindeutig beim inneren Kern des traditionellen walddpolitischen AkteurInnennetzwerkes.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag sind wir am Beispiel der österreichischen Walddpolitik der Frage nachgegangen, wie ein traditionell vergleichsweise eng koordiniertes Politikfeldnetzwerk auf externe Öffnungsimpulse reagiert. Als Öffnungsimpulse finden wir einerseits Vorgaben der internationalen Politik und Anreize durch EU-Rechtsakte, andererseits vor allem naturschutz- und umweltpolitische Konflikte, die in den letzten Jahrzehnten vermehrt öffentlich thematisiert wurden und innerhalb der Forstsektion des BMLFUW den Wunsch nach neuen Wegen zur Diskussion und zur Suche von Lösungsansätzen wachsen ließen. Die Wirkung dieser Impulse manifestiert sich im Österreichischen Walddialog (ÖWAD), einem breit angelegten, partizipativen Dialogprozess.

Mit Blick auf die eingangs formulierten drei Fragen lassen sich auf Basis der empirischen

Fallstudie folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Der Österreichische Walddialog hat zu konkreten Ergebnissen geführt, die aufgrund der schwierigen Bedingungen im Vorfeld des Dialogprozesses in dieser Form nicht zu erwarten waren. Drei wesentliche Ergebnisse des Dialogprozesses stechen besonders hervor: die gemeinsame Definition von Handlungsfeldern, Problemen und Zielen, die Offenlegung von Interessenkonflikten und deren Dokumentation im Waldprogramm, und schließlich die Ausarbeitung von konkreten Maßnahmen zur Umsetzung des Waldprogramms einschließlich einer Reihe von intersektoral koordinierten Maßnahmen.

Die augenscheinlichsten Auswirkungen des Walddialoges können in der Verbesserung des Diskussionsklimas, in der Öffnung des Meinungsaustausches und in der ausführlichen Diskussion von unterschiedlichen Problemdefinitionen, Präferenzen und Lösungsansätzen gesehen werden. Zuvor standen sich immer wieder antagonistische AkteurInnenkoalitionen gegenüber, meist EigentümerInneninteressen einerseits und Interessen des Natur- und Umweltschutzes andererseits, ohne das in institutionalisierter Form in dieser Breite und Tiefe direkte Beteiligungs- und Problembearbeitungsmöglichkeiten bestanden hätten. Die TeilnehmerInnen des ÖWAD stellen fest, dass der Walddialog dazu beigetragen hat, die teils verhärteten Fronten zwischen WaldbesitzerInnenverbänden und den Umwelt-NGOs deutlich abzubauen.

Viele AkteurInnen haben aktiv den ÖWAD genutzt, um ihre Positionen einzubringen. Neben der federführenden Forstsektion des BMLFUW waren jene AkteurInnen, die sich in der Vorphase gegen den Start des Prozesses ausgesprochen hatten, unter den aktivsten: die Interessengruppen des Forstsektors. Ihr primäres Motiv war eingangs naturgemäß, negative Effekte für die Interessen ihrer Klientel zu vermeiden. Aktive Umwelt- und Naturschutzgruppen hingegen strebten nach mehr Akzeptanz und nach stärkerer Berücksichtigung ihrer Interessen in der Walddpolitik. Insgesamt nutzte

eine Reihe bislang kaum oder eher am Rande beteiligter AkteurInnen aktiv die Möglichkeiten, ihre Positionen einzubringen. Nach Abschluss der mehrjährigen Programmformulierungsphase vertritt die überwiegende Mehrheit der Beteiligten, sowohl Kernverbände der Forstwirtschaft als auch der Umwelt-, Industrie- und Arbeitnehmerverbände, die Ansicht, dass der Dialogprozess sehr sinnvoll gewesen sei und zeigt sich mit den Ergebnissen zufrieden. Mit dem ÖWAD ist es gelungen, in der österreichischen Waldpolitik einen Dialogprozess mit einer bisher ungekannten Breite von Beteiligten und behandelten Themen zu etablieren und sowohl zum Prozess als auch zu dessen Ergebnissen letztlich breite Zustimmung zu erlangen.

Andererseits waren einige walddialogisch relevante AkteurInnen im Walddialog nicht bzw. nicht im angepeilten Maße engagiert. Das gilt nach den uns vorliegenden Daten für die Bereiche Tourismus, Jagd, Landwirtschaft, Regionalplanung, und Wasserwirtschaft. Unter anderem scheint die föderale Kompetenzverteilung in einigen dieser Bereiche eine Barriere für eine aktivere Beteiligung am Strategieprozess auf Bundesebene dargestellt zu haben.

Ähnlich differenziert ist unser Befund zum Erfolg der sektorübergreifenden Kooperation. Obschon nach unserer Analyse die im Walddialog entwickelten Maßnahmen auf ein durchaus signifikantes Niveau zusätzlicher intersektoraler Zusammenarbeit hinweisen, fällt das Urteil der AkteurInnen selbst sehr zurückhaltend aus. Durchwegs werden zwar „deutliche klimatische Verbesserungen“ und gegenseitige Lerneffekte attestiert, wesentliche Fortschritte hinsichtlich intersektoraler Koordination und Kooperation werden dem Walddialog aber nicht zugeschrieben. Mehrere AkteurInnen wiesen auf die Dominanz bestehender Strukturen sowie den hemmenden Einfluss der föderalen Kompetenzverteilungen hin. Andere, lange etablierte Institutionen jenseits des Walddialogs werden nach wie vor als die zentralen Orte des sektorübergreifenden Interessenausgleichs gesehen.

In zusammenfassender Betrachtung zeigen die Ergebnisse unserer Fallstudie zur ersten

Phase des laufenden Dialogprozesses eine partielle Öffnung des Politikfeld-Netzwerkes als Reaktion auf die eingangs beschriebenen externen Impulse; eine „nur“ partielle Öffnung insofern, als einerseits zu Beginn die Ablehnung des Prozesses seitens zentraler AkteurInnen und das Ausklammern zentraler, sektorpolitischer Instrumente überwunden werden musste, und andererseits, weil nicht alle relevanten AkteurInnen zur aktiven Beteiligung gewonnen werden konnten.

Neben institutionellen Faktoren sind es vor allem die unterschiedlichen Handlungslogiken der AkteurInnen, die sowohl zur Erklärung der Erfolge als auch der Grenzen beitragen, an die der Prozess gestoßen ist. Reaktive Handlungslogiken mit Blick auf Domänensicherung und teils geringes Engagement einer Reihe von AkteurInnen beschränkten sowohl die thematische Offenheit des Dialogprozesses als auch den angepeilten sektorübergreifenden Ansatz in seiner Reichweite. Eine zentrale Rolle bei der zumindest teilweisen Überwindung dieser Barrieren nahm das federführende Ressort ein, einerseits angeleitet durch den politischen Willen des Ministeriums, den Österreichischen Walddialog zu breit akkordierten und legitimierten Ergebnissen zu führen, und andererseits aus der Überzeugung handelnd, dass breite Beteiligung, Koordination und Interessenausgleich Voraussetzungen moderner, nachhaltiger Waldpolitik und Grundlage für zukünftige Konfliktlösungen sind.

Allein aus den positiven Ergebnissen des Walddialogs kann natürlich noch nicht auf grundsätzliche Veränderungen des in Kapitel 2 beschriebenen AkteurInnennetzwerkes der österreichischen Waldpolitik geschlossen werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stellt der Walddialog eine Ergänzung und Erweiterung der bestehenden Strukturen der Interessenvermittlung dar, keine Substitution. Angesichts der Ausgangssituation und der kurzen Zeitspanne, in der dieser breite Partizipationsprozess bislang lief, sind die bereits erzielten Ergebnisse beachtlich. Zentrale Instrumente der Waldpolitik, wie die Formulierung der forstlichen Förderungs politik, bleiben aber weiterhin dem

Netzwerk meso-korporatistischer Interessenvermittlung vorbehalten. WaldbesitzerInnenverbände und die staatlichen Fachbürokratien auf Bundes und Landesebene sind auch nach der ersten Phase des Walddialogs die dominanten AkteurInnen des Politikfeldes. Wie weit der fortlaufende Walddialog mittelfristig zur dauerhaften Erweiterung des Netzwerkes beitragen wird, muss offen bleiben. Der bisherige, für neue AkteurInnen und Positionen offene Prozess, kann als Indiz dafür gewertet werden.

ANMERKUNGEN

- 1 Die empirische Arbeit zur Fallstudie „Österreichischer Walddialog“ wurde im Rahmen des Forschungsprojekts „GoFOR – New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe“ durchgeführt. Das Projekt wird im Rahmen des 6. EU-Forschungsrahmenprogramms kofinanziert.
- 2 EigentümerInnen von mehr als fünfzig Hektar Wald werden hierbei als Beschäftigte der Forstwirtschaft gewertet.
- 3 Der Begriff „Netzwerk“ wird hier als ein Konzept der Interessenvermittlung zwischen öffentlichen und privaten AkteurInnen verstanden. Der Begriff „Politikfeld-Netzwerk“ wird im Sinne von Franz Urban Pappi (1993, 91ff.) verwendet, um den dauerhaften Charakter der Akteursbeziehungen im walddpolitischen System, das sich um inhaltlich eng zusammenhängende Fragen organisiert und dessen Entscheidungsbedingungen von anderen Teilbereichen des politischen Systems eine gewisse Unabhängigkeit zeigen, zu betonen.
- 4 In dieser Berechnung werden die rund 150.000 KleinwaldeigentümerInnen nicht als potentielle Mitglieder berücksichtigt.
- 5 Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa; Wiener Resolution 1 und Annex.

LITERATURVERZEICHNIS

BMLFUW [Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft] (2002). Konkretisierungsvorschlag des ÖWAP- Prozesses. 4. Sitzung der Koordinierungsgruppe September 2002, Unveröffentlichtes Protokoll, Wien.

BMLFUW (2003a). Der Wald geht uns alle an! Konzept für die Durchführung des Österreichischen Walddialogs, Wien.

BMLFUW (2003b). Grundsätze für den Österreichischen Walddialog – Generelle Zielsetzungen und Spielregeln zur Erarbeitung eines Österreichischen Waldprogramms, Wien.

BMLFUW (2005). Sustainable Forest Management in Austria. Austrian Forest Report 2004, Wien.

BMLFUW (2006a). Österreichisches Waldprogramm, Wien.

BMLFUW (2006b). Arbeitsprogramm des Österreichischen Waldprogramms. Stand 10/2006, Wien.

Europäische Kommission (1998). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Strategie der Europäischen Union für die Forstwirtschaft; KOM(1998) 649, Brüssel.

Glück, Peter (1976). Die Rolle der Verbände in der Theoretischen Forst- und Holzwirtschaftspolitik. Habilitationsschrift an der Universität für Bodenkultur Wien, Wien.

Glück, Peter (1982). Das Elend der Kielwassertheorie, in: Internationaler Holzmarkt, 73 (5), 15–18.

Glück, Peter (1987). Das Wertsystem der Forstleute, in: Centralblatt für das gesamte Forstwesen, 104 (1), 44–51.

Glück, Peter (1992). Administration of Private Forests: Some Considerations using Austria as an Example, in: *IUFRO: Integrated Sustainable Multiple-Use Forest Management Under the Market System*. Proceedings from IUFRO International Conference, September 6–12, 1992, Pushkino, Moscow Region, Russia. Copenhagen, 245–255.

Glück, Peter (1995). Forest Policy Means for Non-Timber Production in Austria, in: Birger *Solberg*/Päivi *Pelli* (Hg.): Forest Policy Analysis – Methodological and Empirical Aspects. Proceedings from four workshops held during 1991 – 1994 in the IUFRO Working Party “Analysis and Evaluation of Forest Policies and Programmes”, EFI Proceedings No. 2, Joensuu, 119–129.

Hogl, Karl (1998). Die Entwicklung der Europäischen Waldpolitik: ein Politikfeld zwischen nationalem Klientelismus, internationalen Entwicklungen und europäischer Integration, Arbeitspapier zur Tagung ‘Europa zwischen Integration und Ausschluss’ der ÖGPW, DVPW und SVPW, Wien.

Hogl, Karl (1999). National Forest Programmes – A Request for Inter-Sectoral And Multi-Level Coordination: Some Actor-Focused Considerations, in: Peter *Glück*, Gerhard *Oesten*, Heiner *Schanz*, Karl-Reinhard *Volz* (Hg.): Formulation and Implementation of National Forest Programmes, Vol. I: Theoretical Aspects, EFI-Proceedings No. 30, Joensuu, 163–183.

Hogl, Karl (2000). The Austrian domestic forest policy community in change? Impacts of the globalisation and Europeanisation of forest politics, in: Forest Policy and Economics, 1 (1), 3–13.

- Hogl, Karl (2001). Europäisierung der Forstpolitik? Thesen zu Auswirkungen auf das Akteursgefüge am Beispiel Österreichs, in: Max Krott/Wolfgang Meyer (Hg.): Staatsforstverwaltungen und Europäische Union. Erfahrungen und Zukunftsstrategien im europäischen Vergleich, Europaforum Forstverwaltung 9, Göttingen, 187–210.
- Hogl, Karl. (2007). How to Co-ordinate the Non-Integrated: Development and Recent Perspectives of European Union Forest Policy, in: Zbigniew Sierota (Hg.): Quo vadis, forestry?, Warsaw, 18–32.
- Krott, Max (1986). Grundfragen der forstlichen Förderungspolitik, in: Centralblatt für das gesamte Forstwesen, 103 (4), 210–227.
- Krott, Max (1987). Das politische Handeln der Forstbehörde in Österreich. Theoretische Grundlegung mit Fallstudien. Habilitationsschrift an der Universität für Bodenkultur Wien, Wien.
- Krott, Max (1990). Öffentliche Verwaltung im Umweltschutz. Ergebnisse einer behördenorientierten Policy-Analyse am Beispiel Waldschutz, Wien.
- Österreichischer Forstverein (2007). Internet: <http://www.forstverein.at/>.
- Pappi, Franz Urban (1993). Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? in: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 84–94.
- Pülzl, Helga (2005). Evaluation of European Community Regulations and Policies Relevant to Forest Policy. Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management, Vienna.
- Pleschberger, Werner (1981). Forstliche Ideologie. Zur Kritik eines unzeitgemäßen Weltbildes, in: Centralblatt für das gesamte Forstwesen, 98 (1), 29–55.
- Pregernig, Michael (1999a). Die Akzeptanz wissenschaftlicher Erkenntnisse. Determinanten der Umsetzung wissenschaftlichen Wissens am Beispiel der österreichischen »Forschungsinitiative gegen das Waldsterben«, Frankfurt am Main.
- Pregernig, Michael. (1999b). Country Report: Austria, in: Peter Glück/Gerhard Oesten/Heiner Schanz/Karl-Reinhard Volz (Hg.): Formulation and Implementation of National Forest Programmes, Vol. II: State of the Art in Europe, EFI Proceedings No. 30, Joensuu, 13–44.
- Schwarzbauer, Peter (1994). Die österreichischen Holzmärkte: Größenordnungen – Strukturen – Veränderungen, Schriftenreihe des Instituts für forstliche Betriebswirtschaftslehre und Forstwirtschaftspolitik, Bd. 22, Wien.
- Statistik Austria (2006). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Hauptergebnisse 1976–2005, Wien.
- Voitleithner, Johannes (2003). Walddialog und Waldprogramme: Chancen und Risiken einer Idee, die sich in Österreich langsam etabliert. Dissertation an der Universität für Bodenkultur Wien. Schriftenreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Nr. 51, Wien.
- Voitleithner, Johannes (2004). Austria: In the initial stage of a forest dialogue, in: David Humphreys (Hg.): Forests for the future – National forest programmes in Europe. Country and regional aspects from COST Action E19, Luxembourg.
- Voitleithner, Johannes (2005). Zwischenevaluation der ersten zwei Jahre des Österreichischen Walddialogs, Mai 2005, Unveröffentlichtes Manuskript.
- Voitleithner, Johannes (2006). Process Review zum Österreichischen Walddialog, Mai 2006, Unveröffentlichtes Manuskript.

AUTOREN

Karl HOGL, ao.Univ.Prof. am Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Universität für Bodenkultur Wien; Aktuelle Forschungsschwerpunkte: Waldpolitik, Vergleichende Forschung zu neuen Formen politischer Steuerung in der Naturschutz und Ressourcenpolitik.

Kontakt: Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität für Bodenkultur Wien, Feistmantelstrasse 4, A-1180 Wien,.

E-mail: karl.hogl@boku.ac.at

Ralf NORDBECK studierte Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre und ist derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik. Aktuelle Forschungsschwerpunkte: International vergleichende Umwelt- und Naturschutzpolitik, moderne Umweltregulierung, Chemikalienpolitik.

Kontakt: Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität für Bodenkultur Wien, Feistmantelstrasse 4, A-1180 Wien.

E-mail: ralf.nordbeck@boku.ac.at